

CENTRO
INTERAMERICANO
DE
DESARROLLO
RURAL Y
REFORMA
AGRARIA

Mimeografiado

No. 134



LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO REGIONAL

Por:
Hernán Carrera Andrade



Bogotá, Enero 1970

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica

"El Proyecto 206. Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al: Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

LA REFORMA AGRARIA EN EL DESARROLLO REGIONAL

1. Alcances de la estrategia tradicional

La experiencia alcanzada por Latinoamérica desde 1910 con la Reforma Agraria Mexicana, los conocimientos acumulados por los países de este continente, desde el año 1960, que inician progresivamente su proceso reformista, han permitido encontrar el camino para convertir a este proceso en un adecuado instrumento del desarrollo. Este esfuerzo y esta necesidad creciente nos está llevando a plantear conclusiones más amplias, a concebir aspiraciones mayores y a lograr y proyectar realizaciones más audaces.

El camino recorrido desde 1910, época en la que se concebía el proceso como una simple distribución de la tierra entre los hombres, ha sido duro pero fructífero. A este criterio simplista se han adicionado otros más complicados como lógico resultado de las necesidades impuestas por la dinámica del mismo proceso. Hoy se concibe a la Reforma Agraria como un proceso integral e integrado. Del primero de los criterios adicionados no nos ocuparemos en virtud de que no es, en estos días, un simple enunciado; sino una realidad que los países han convertido en realizaciones tangibles.

El segundo aspecto, hasta el momento no ha logrado alcanzar el desarrollo necesario que permita su aplicación acertada. A pesar de que los planes nacionales de desarrollo tienen dentro de sus programas a la Reforma Agraria como una variable que incide directamente en el resultado de la inversión nacional, y que la magnitud de los resultados alcanzados por estas inversiones se constituye en condicionante de las fluctuaciones resultantes en el Producto Nacional y por lógica conclusión, en el ingreso por habitante; su aplicación ha sido defectuosa y sus resultados poco alentadores.

El sentimiento tradicionalista, la falta de experiencia y el temor a la equívoca identificación con ideologías extrañas, han hecho que inicialmente la Reforma Agraria en Latinoamérica, salvo pocos casos de excepción, se polarizara hacia un proceso condicionado a desarrollar la propiedad agrícola familiar dentro de los mismos límites de la hacienda tradicional. El proceso, en otras palabras, está dirigido a parcelar unitariamente los fundos afectados. A solucionar por separado los problemas de tenencia y uso de la tierra en cada uno de ellos, y en no pocos casos, se continúa cometiendo el error de fraccionar la unidad territorial entre el número de aspirantes a la propiedad.

Esta orientación no ha permitido alcanzar un nivel satisfactorio de integración al proceso de desarrollo económico de los países. Con esto se quiere significar, que las inversiones dispersas, encerradas en las haciendas tradicionales no pueden alcanzar toda la positiva influencia de su fuerza generadora.

Esta tendencia de la Reforma Agraria establece límites rígidos a la inversión, permitiéndole, en el mejor de los casos, alcanzar soluciones eficaces en algunos aspectos económicos y sociales que afectan a las familias que han dependido de determinado fundo y que siguen encadenadas a éste, encerradas en los límites físicos y jurídicos establecidos, como si estos fundos y las familias que los trabajan, fueran incompatibles con las posibilidades de encontrar en la integración de un conjunto de ellos, la solución más adecuada para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

La dinámica del proceso de Reforma Agraria, se ha visto afectada, entre otros aspectos, fundamentalmente por éste que se acaba de describir. La

masividad, profundidad y oportunidad del proceso han estado frenados por este aspecto tradicionalista que tiene que ser superado cuanto antes.

La necesidad de un desarrollo acelerado, impone al proceso reformista concebir instrumentos que dinamicen su ejecución sin perder la efectividad en el logro de sus objetivos. Para lograr este propósito hay dos condiciones: una, referida a la oportunidad en las realizaciones y otra, no excluyente sino complementaria, referida al más eficiente aprovechamiento de los recursos disponibles en función de las necesidades no de un fundo o un conjunto pequeño de estos, sino a las necesidades y posibilidades regionales que imponen una concepción más amplia de problemas y soluciones.

Planteado así el proceso, los instrumentos reformistas tienen que ampliar su actual radio de acción sujetándose a todas las condiciones, estrategia y características del Desarrollo Regional. La Reforma Agraria debe convertirse en el instrumento más eficaz para lograr incentivar el ritmo del desarrollo, en aquellas regiones en las cuales el problema de tenencia de la tierra constituye el obstáculo predominante para acelerar el desarrollo del sector agrícola.

2. Conveniencia de la integración de la Reforma Agraria al Desarrollo Regional

Si se considera el desarrollo regional como el proceso sistemático de aplicación de medidas adecuadas para aprovechar mejor los recursos naturales y humanos, que responda a las exigencias de alcanzar la máxima eficiencia económica como medio para lograr la justicia social; es indiscutible la identificación y dependencia del proceso reformista con la ciencia regional.

Las regiones, en cualquier país, se caracterizan por las diferencias que tienen en relación a sus necesidades, posibilidades y potencialidades. Esta característica hace que su desarrollo no sea paralelo. En consecuencia serán distintas, se plantearán de acuerdo al nivel de desarrollo y a la dotación de recursos de cada una de ellas.

Esta afirmación nos lleva a la conclusión de que la Reforma Agraria es condicionante del Desarrollo Regional sólomente en aquellas regiones donde predomina el problema de una defectuosa estructura de tenencia de la tierra.

Este marco de referencia nos permite justificar la regionalización de la Reforma Agraria desde los siguientes puntos de vista que son fundamentales: el económico, el social y el político-institucional.

a. Aspecto Económico

La economía de los países latinoamericanos se basa, salvo casos de excepción, en actividades agropecuarias. Paradójicamente las tierras, por lo general, no son cultivadas racionalmente. Este defecto se agudiza en los países más atrasados y dentro de estos en aquellas regiones de mayor depresión.

Esta sub-utilización de los recursos de la agricultura, la desconcertante relación tierra-capital-trabajo que se produce en las regiones más deprimidas; producen inevitablemente una pérdida de "ganancia" para el país, si tomamos en cuenta los bienes que se han dejado de producir por la defectuosa explotación de los recursos.

Además la regionalización permite evitar notables desequilibrios en la distribución de la renta que pueden aparecer durante el proceso y después de éste, al integrar bajo una sola política de planificación, ejecución y desarrollo posterior a una región geográfica de características similares.

En cada región se tratará de encontrar equilibrios verticales y especiales, que provoquen, por una parte, una disminución de costos marginales y un aumento de "ganancia" en la renta nacional como consecuencia de una más eficiente organización de la producción dentro de las regiones de un país; y por otra, un aumento en la economía que puede obtenerse si se concentra la acción con criterio regional, en lugar de realizar obras dispersas que afecta tanto a la productividad en la prestación de servicios institucionales como al especial ordenamiento territorial; factor este último, fundamental para lograr la creación y permanencia de estructuras que faciliten la aplicación simultánea o posterior de una saludable política de Desarrollo Regional.

b. Aspecto Social

Sabemos de la existencia de una exagerada concentración de población que depende directamente de las actividades del campo, en determinadas áreas. La presión del hombre sobre la tierra trae como consecuencia varios problemas de tipo social, entre otros: bajo nivel de ingreso, insuficiencia de servicios médico-sanitarios, vivienda insalubre, etc. Estos problemas obligan a los campesinos más capaces a emigrar a los centros urbanos atraídos por mejores posibilidades de empleo -en la mayoría de los casos aparentemente produciéndose con esta actitud, una negativa diserción de los recursos humanos más calificados.

La persistencia de los métodos actuales de realización de la Reforma Agraria, lejos de solucionar este problema de concentración humana en determinadas zonas, agudiza el problema en razón de que arraiga aún más al campesino a la hacienda tradicional que ha sido parcelada en su beneficio.

Si bien se ha roto la estructura de tenencia de la tierra, sin embargo no se ha logrado ni se logrará destruir las barreras impuestas por los linderos de la hacienda que continúa imponiendo su tradicional rigidez social e impidiendo definitivamente distribuir racionalmente a la población dentro de un área geográfica.

El ordenamiento especial de la población rural que se puede lograr con el criterio de integrar a la Reforma Agraria al Desarrollo Regional, tiene por lo tanto dos ventajas fundamentales: evitar la desmedida concentración de recursos humanos y desalentar la emigración de población de zonas deprimidas, situación que provoca un grave desequilibrio demográfico cuantitativo y cualitativo.

Se pretende, en consecuencia frenar el progresivo deterioro de la población rural para evitar mayor conflicto en el proceso de desarrollo.

c. Aspecto Político e Institucional

La Reforma Agraria ejecutada en forma dispersa, produce resultados que se diluyen fácilmente a lo largo de un país.

Los beneficiarios dispersos forman núcleos humanos débiles, vulnerables, incapaces de erigirse en una fuerza de presión que haga frente, no solamente a los problemas de producción y mercado, sino también a la necesidad de produ-

cir un cambio progresivo en la estructura del poder para que tengan los campesinos una auténtica representación y una real participación.

La centralización administrativa es por sí misma negativa y es mucho más cuando realiza acciones minúsculas y dispersas. Los efectos pueden ser largamente citados: poca eficiencia para la solución de problemas concretos, alto costo burocrático, pocas posibilidades de aumentar la relación permanente con el medio ambiente y con la población, etc. La regionalización de la Reforma Agraria obliga a concentrar esfuerzos y especializar la gestión administrativa para lograr la más adecuada solución a los problemas particulares que presenta cada región.

El fortalecimiento institucional se logra, aunque parezca un contrasentido, a través de la descentralización ya que ésta impone la creación de unidades operativas, estratégicamente ubicadas, destinadas a estudiar, proyectar, programar y ejecutar sobre bases más objetivas y con una visión intra e inter-regional más completa.

3. Estrategia para su aplicación

La aplicación de este sistema es difícil en virtud de que muy pocos países en América Latina han cumplido con una de las condiciones previas: La regionalización del desarrollo.

La primera tarea sería, por lo tanto, la de incentivar a los países para el cumplimiento de este pre-requisito.

Esta gestión, dada su naturaleza, está supeditada a una definida decisión política y esto puede tomar algún tiempo. Como el proceso de Reforma

Agraria está en franco desarrollo en algunos países y en su etapa inicial en otros, pero en todos se ha convertido o está en vías de convertirse en un proceso irreversible; se deben aplicar algunas medidas para crear conjuntamente con el avance del proceso las condiciones necesarias que hagan factible la integración de la Reforma Agraria a los planes de Desarrollo Regional.

Esta aspiración parece un tanto atrevida en razón de que si no se ha dado el marco referencial, aparentemente no sería posible realizar ninguna acción dentro de este criterio. A pesar de esta limitación que existe aún en los países que tienen en marcha su política de regionalización, es posible orientar el proceso de Reforma Agraria hacia este objetivo.

Son dos alternativas que supone esta acción: una, en los países que ya tienen una definida política sobre regionalización del desarrollo y otra, para aquellos que aún no la tienen.

Para el primer grupo, la tarea se facilita en razón de que el propio sistema ya creado, obliga a los organismos regionales a considerar los aspectos de reestructuración del sistema de tenencia como uno de los condicionantes para lograr un adecuado ritmo de desarrollo del sector agrícola, en las áreas en que ésta sea una necesidad imperiosa. Hay ejemplos de países que están orientado el proceso reformista con este criterio.

Para el segundo grupo, que son la mayoría, se tendrá que concebir un sistema ágil de regionalización para la ejecución de la Reforma Agraria. Esto supone la creación de oficinas especiales, adecuadamente estructuradas, en cada una de estas regiones que sean las responsables por la planificación y ejecución del proceso de Reforma en su respectiva región.

Hay diferencia en cuanto a la concepción de criterios en cada uno de los dos ejemplos.

En el primero de ellos, la Reforma Agraria forma parte de la política de Desarrollo Regional; mientras que en el segundo, la Reforma Agraria se adelanta a esa política regional que será concebida posteriormente, tratando de interpretar el papel que desempeñará la reestructura del sistema de tenencia cuando se diseñe la política de Desarrollo Regional.

Probablemente, estas oficinas regionales de Reforma Agraria, se podrán convertir en el futuro en Institutos, Corporaciones o Fundaciones de Desarrollo Regional.

Esta expectativa constituye una razón más para que al proceso de reestructura del sistema de tenencia de la tierra se le conciba de una manera más ambiciosa que sea capaz de facilitar la aplicación de las medidas correspondientes, en los otros sectores de la economía para alcanzar un adecuado nivel de Desarrollo Regional.

En uno y otro caso, primero y segundo grupo, deberá adoptarse el sistema de áreas de intervención de la Reforma Agraria, tanto para planificar como para ejecutar.

La ejecución del proceso en base a los planes del área, dentro de una región determinada, constituye el método más adecuado para que la Reforma se constituya en un eficaz instrumento del Desarrollo Regional.

En resumen, lo que se pretende es desechar, en la medida de lo posible, la política de continuar con las parcelaciones de fundos individuales, promo-

viendo en su lugar las parcelaciones de grupos de fundos que pueden ser considerados como un área geoeconómica. Esta sería la unidad de intervención como parte de una región plenamente identificada.

Esta acción renovadora impone una firme decisión del Estado para realizar el proceso con esta orientación que se considera la más adecuada para cumplir con las condiciones fundamentales de masividad, rapidez y drásticidad, que deben caracterizar a todos los procesos de Reforma Agraria de América Latina.

No puede omitirse, si se quiere ser consistente en este planteamiento, la necesidad de revisar cuidadosamente la conveniencia de seguir aplicando, indiscriminadamente, el patrón al asentamiento tradicional que se basa en parcelas individuales, cooperativas o formas mixtas.

Se procurará encontrar patrones de asentamiento que respondan a la realidad social condicionada a la factibilidad económica de las empresas agrícolas creadas por la Reforma.

Hasta el momento se ha venido trabajando exclusivamente en los dos extremos, familiar/cooperativo, con resultados no siempre satisfactorios. Se ha olvidado por completo aquellas formas de cooperación agraria que pueden y deben surgir en el campo intermedio.

Por ejemplo: El sistema que está probando FUDECO en la Región Centro Occidental de Venezuela que consiste en la organización de núcleos de producción en base a un cierto número de familias (4 a 10) escogidas previamente, dentro de una zona de producción, de acuerdo a los respectivos estudios sociométricos. Este núcleo conserva la integridad, la dotación de tie

rras es colectiva y los beneficiarios se organizan en "Centros Agrarios", de conformidad con lo establecido en la Ley de Reforma Agraria de ese país.

Estos grupos en el futuro se irán fusionando, de manera a conseguir, progresivamente, la integración comunal o cooperativa.

Los núcleos de producción se agrupan en "Asociaciones de Usuarios", el tamaño de éstos depende del número de núcleos formados en cada sector de producción y pueden funcionar a nivel de centros de servicios (centros poblados).

Las Asociaciones de Usuarios integrarían los llamados "Centros Agrarios", los cuales se identificarían de acuerdo a los sectores de producción.

Los Centros Agrarios constituyen el instrumento de enlace entre los sectores de producción y la coordinación del área en general.

Naturalmente que esta especial y novedosa organización supone la ruptura de los métodos tradicionales de producción en función de Reforma Agraria. Responde a un nuevo enfoque del proceso reformista que está orientado a contribuir e incentivar un armónico y sostenido Desarrollo Regional.

El plan de producción tiene, por consiguiente, ciertas características especiales, que son el resultado de estudios específicos del área en relación a: las características de los suelos, a estudios de mercado y aspectos sociales de la población.

El análisis de estos factores permite realizar una sectorización general del área en grupos de cultivos con la parte pecuaria respectiva.

La sectorización es en definitiva la especialización de la producción en función de los aspectos anteriormente mencionados, con el propósito de maximizar la utilización de los recursos productivos disponibles en un área determinada.

La compatibilidad entre el sistema de producción y la organización de la empresa agrícola de esta magnitud, permitirá enlazar el "subsiguiente desarrollo de reforma agraria, con el desarrollo industrial y con la tendencia de la agricultura hacia las grandes unidades de producción que aprovechen las economías de escala hacia la especialización de la producción agroindustrial". Esta es la aspiración de FUDECO con su proyecto de Cumaripa, que se ha citado como un ejemplo de que se están haciendo esfuerzos para encontrar soluciones permanentes a los graves problemas agrarios que presentan los países latinoamericanos.

La necesidad de concepciones novedosas que siendo audaces, sean aplicables, como la que se acaba de exponer, supone una primera etapa destinada a la investigación que permita lograr la creación de sistemas compatibles con la realidad sin perder la proyección del futuro. El resultado de esta gestión encontraría aplicación en la elaboración de metodologías de fácil y rápida aplicación; y, una segunda etapa destinada a capacitar, con esta nueva orientación, a todas las personas que de una u otra manera están vinculadas directamente con las distintas etapas de la Reforma Agraria.

Se estima que el desarrollo de áreas de Reforma Agraria, con las especiales características que en este documento se han esbozado, sea el sistema más adecuado para que los campesinos beneficiarios del proceso puedan competir, en igualdad de condiciones, en el mercado interno y externo, a los

cuales, en la actualidad no tienen acceso.

A medida que los grupos campesinos se fortalezcan económicamente y en cuentren adecuados canales de integración entre las distintas regiones de un país, los problemas sociales y políticos se irán resolviendo impulsados por la misma fuerza que genere el campesinado.

Creémos que este objetivo se puede alcanzar con menor dificultad y a un plazo más corto si se enfoca al proceso de la Reforma Agraria con un cri terio regional, por las razones que se han expuesto en este documento.